



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

CONTENUTI E FORMA DEL PIANO TERRITORIALE METROPOLITANO DI FIRENZE, IN FORMAZIONE

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

CONTENUTI E FORMA DEL PIANO TERRITORIALE METROPOLITANO DI FIRENZE, IN FORMAZIONE / Carlo Pisano, Giuseppe De Luca, Luca Di Figlia, Valeria Lingua, Francesco Alberti. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - ELETTRONICO. - 290:(2020), pp. 36-39.

Availability:

This version is available at: 2158/1217785 since: 2021-01-14T06:28:26Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

gli indirizzi generali per l'assetto del territorio ai quali i piani comunali dovevano conformarsi (art. 20 comma 6), sia la competenza specifica su determinate materie (maggiori infrastrutture e principali linee di comunicazione, consolidamento suolo e regimazione acque, parchi e riserve naturali).

Con la riforma "Delrio" la Città Metropolitana acquisisce esplicitamente un compito di pianificazione territoriale generale con particolare riferimento alle materie indicate dal punto b del comma 44 che sono: le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana.

Nel Piano Territoriale della Città Metropolitana (Pctm), disciplinato dall'art. 91 della Lr 65 del 10/11/2014, le materie di competenza acquisiscono una diversa fisionomia: non sono più comprese quelle inerenti la difesa del suolo né le aree naturali, ma vengono inserite la mobilità sostenibile, le reti dei servizi di interesse della città metropolitana, la valorizzazione e al recupero dei sistemi insediativi esistenti, la razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale, commerciale e industriale, la previsione di forme di perequazione territoriale. Si passa, cioè da un piano che aveva nelle politiche ambientali il suo *focus*, ad un piano di carattere "metropolitano", incentrato su tematiche inerenti la mobilità, il recupero e la riqualificazione.

Le politiche e le strategie del Piano Territoriale Metropolitano, pertanto, a differenza di quanto avveniva nel Ptc della Provincia, riguardano principalmente materie che non sono di esclusiva competenza della Città Metropolitana, ma si inseriscono in una sistema scalare fra livelli amministrativi; non sono cioè materie esclusive ma concorrenti con i Comuni con cui, di conseguenza e a maggior ragione, è necessario instaurare un rapporto di collaborazione. Tutto ciò in un ente che è di secondo livello e che, quindi, non ha una rappresentanza politica diretta.

Inoltre, in seguito al Protocollo di Intesa MiBac-Regione Toscana sul Paesaggio del 28/10/2014, la Regione con la Lr 65/2014 non ha più attribuito specifica considerazione dei valori paesistici ai piani urbanistici e territoriali degli enti locali, come facevano le precedenti leggi regionali per il governo del territorio (Lr 5/1995 e Lr 1/2005), comportando di fatto un'altra sostanziale differenza tra il Ptm e il Ptcp preesistente.

In conclusione l'intento della riforma "Delrio" di assegnare alla pianificazione territoriale della Città Metropolitana un ruolo più vasto rispetto a quello della precedente pianificazione provinciale che teoricamente era quasi esclusivamente di coordinamento, nei fatti risulta di difficile realizzazione, sia a causa della non esclusività della competenza sulla materie assegnate, sia a causa della normativa regionale che non ha puntato sulla possibilità di dare alla pianificazione metropolitana un potere forte, "conformativo" del territorio, preferendo indirizzarsi verso la possibilità di una pianificazione strutturale metropolitana che, per ora, non ha trovato applicazione.

Da questo complesso quadro, dovuto anche al fatto che il processo di riforma iniziato con la Legge 56/2014 è rimasto incompiuto a causa della bocciatura del referendum costituzionale, è scaturita l'opportunità per elaborare un PTM innovativo, che ha carattere propositivo e non impositivo nei confronti dei Comuni.

Da sottolineare, infine, la scelta del Ptm di eliminare la lettera C dall'acronimo Pctm dell'art. 91 della Lr 65/2014, anche se "C" sta per "Città" e non per "Coordinamento", proprio per non creare fraintendimenti che portassero ad assimilare il Piano Territoriale Metropolitano col vecchio Ptcp che era molto incentrato sul ruolo di coordinamento; col Ptm il coordinamento è inteso non più o non solo come attività per assicurare la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano, ma soprattutto come attività di cooperazione con i Comuni, specialmente per la parte propositiva del piano che si spinge anche a scala urbana, nello spirito di collaborazione della Lr 65/2014: il governo del territorio si esplica mediante il coordinamento intersettoriale delle politiche, la coerenza dei piani e dei programmi di settore con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, mediante il coordinamento e la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

Contenuti e forma del piano territoriale metropolitano di Firenze, in formazione

Carlo Pisano, Giuseppe De Luca, Luca Di Filgia, Valeria Lingua, Francesco Alberti

Il 29 Ottobre 2020 è stato presentato alla Conferenza Metropolitana di Firenze l'impianto definitivo del Piano Territoriale Metropolitano (Ptm), la cui redazione è supportata dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze¹.

Attraverso il Ptm di Firenze si è voluto inaugurare un modo nuovo e sperimentale (De Luca et al., 2020) di concepire la pianificazione territoriale ordinaria alla scala metropolitana (De Luca, 2017; De Luca e Moccia, 2017), come un processo di costruzione di visioni e azioni di governance coordinate, integrate e dinamiche. A tal fine il lavoro di redazione ha inteso re-interpretare la coerenza e riformulare i livelli di prescrittività del Ptm configurando un "piano quadro" flessibile, agile ed intelligente, mediante un approccio di pianificazione propulsivo e complementare rispetto alle politiche di trasformazione e governo dei territori adottate dai Comuni.

Il carattere sperimentale deriva da una interpretazione dinamica rispetto alle innovazioni apportate dal legislatore sia nazionale (L. 56/2014), che regionale (Lr 65/2014), nonché dalle indicazioni presenti nello Statuto della Città Metropolitana di Firenze.

Lo sperimentalismo del Ptm interessa sia i contenuti del Piano, fortemente ancorati al Piano Strategico Metropolitano (Psm), che la sua forma e cioè l'insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali del piano sono individuati, sono ordinati, tradotti in disegni e norme (Nigro, 1999).

I contenuti del piano

Nell'intraprendere la strada della sperimentazione istituzionale, di cui il Ptm della Città Metropolitana di Firenze fa parte, è necessario partire dal Piano Strategico metropolitano 2030 (Psm)², già approvato il 5 aprile 2017, nonché dal suo aggiornamento annuale, approvato in via definitiva nel dicembre

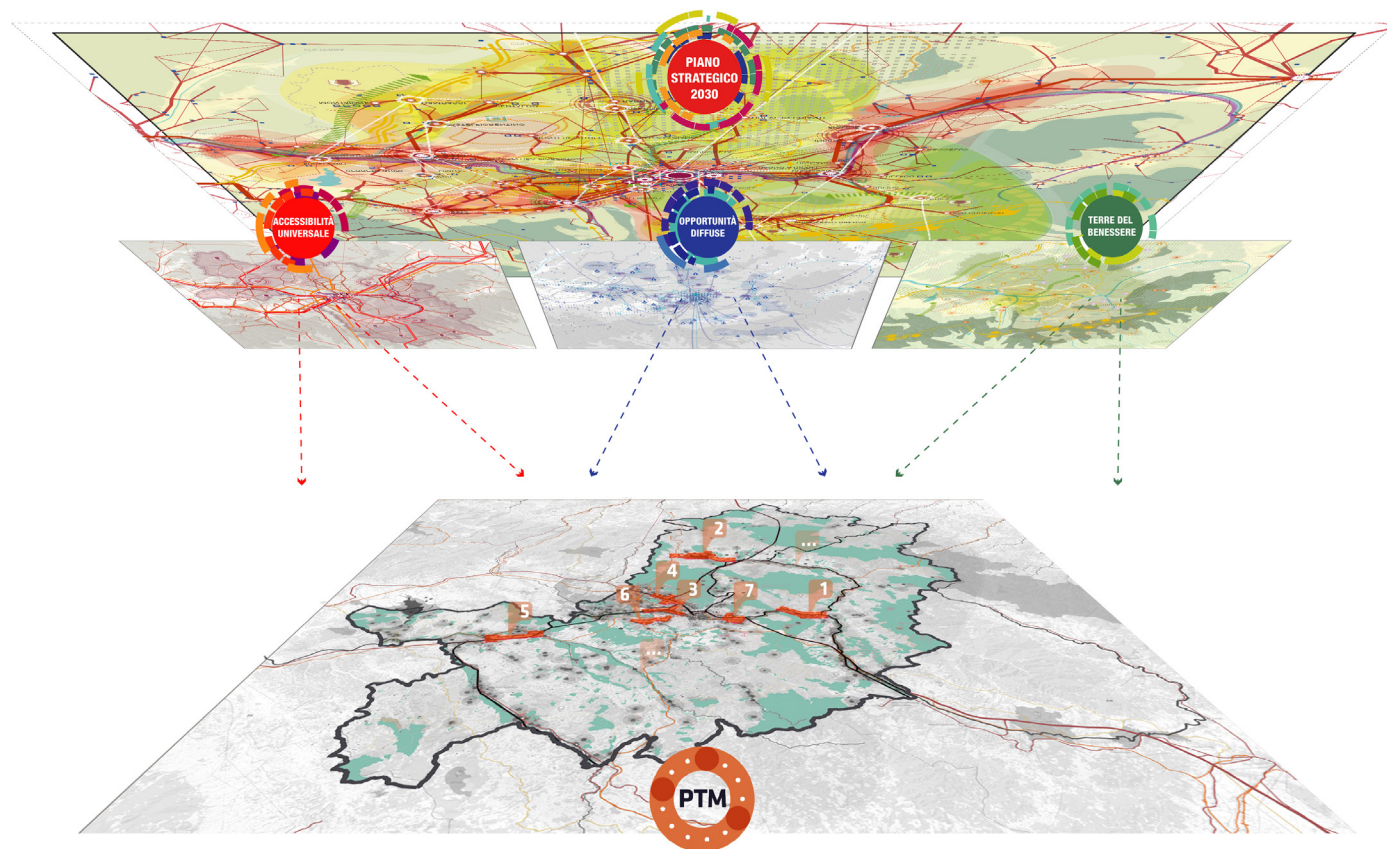


Fig. 1 - Territorializzazione delle vision del PSM, individuazione degli ambiti di trasformazione (punti neri) e loro coalescenze nelle Piattaforme Metropolitane: [1] Comuni di Pontassieve e Pelago; [2] Comuni di Barberino di Mugello e Scarperia e San Piero; [3] Comune di Firenze; [4] Comuni di Sesto Fiorentino e Firenze; [5] Comuni di Montelupo e Empoli; [6] Comuni di Scandicci e Firenze; [7] Comuni di Bagno a Ripoli e Firenze; [...] Future piattaforme in fase di definizione

2018, e da quello triennale attualmente in corso e riferito anche alla crisi pandemica in atto (Lingua, 2019). Come strumento per un «Rinascimento Metropolitano» il Psm, da un lato, proietta nei prossimi quindici anni gli obiettivi e le azioni per raggiungerle – quindi ben al di là del triennio considerato dalla legge istitutiva – e, dall'altro, scandisce per gli obiettivi un'operatività cadenzata in orizzonti temporali differenziati (breve, medio, lungo termine), territorializzandoli in ambiti a diversa intensità di relazioni funzionali che sono stati definiti con la metafora dei “ritmi metropolitani” (Fucile et. al, 2017; De Luca et al. 2020).

Il Piano Territoriale Metropolitano³ risulta incardinato (Fig.1) al Psm, sposandone l'approccio radicalmente innovativo, mentre riconosce la dimensione territoriale, definita dalla suddivisione dei ritmi, e la componente strategica delle vision – accessibilità universale, opportunità diffuse, terre del benessere – come punto di partenza fondamentale (Fig. 2) da declinare in chiave operativa; definendo con maggior dettaglio quelle strategie capaci di “toccare il suolo” e di essere territorializzate, quindi anche restituite mediante una

cartografia.

Alla base di questa trasposizione cartografica vi è un processo definito di “coalescenza”⁴ attraverso cui le singole componenti vettoriali – desunte da una rilettura integrata degli elaborati progettuali dei Piani Strutturali Comunali e Intercomunali, delle vision del Psm e degli indirizzi previsti dal Piano Urbano della Mobilità Sostenibile - Pums⁵ – formano “grumi” a densità variabile, identificate come “Piattaforme Metropolitane”: sistemi di comparti territoriali (Fig. 3) di interesse metropolitano che per posizione, funzionalità e risorse già attivate possono determinare relazioni forti ed esprimere rilevanti potenzialità in un quadro propositivo volto al miglioramento della qualità dei luoghi e al rafforzamento dei rapporti sinergici tra i comuni metropolitani. Le Piattaforme sono i luoghi in cui si condensano ambizioni pubbliche e private, obiettivi locali e regionali, evidenziando la necessità di un coordinamento ad un livello intermedio, cioè quello metropolitano.

La forma del piano

Per forma di piano s'intende la modalità di confezionamento del piano stesso, che ne

conferisce il valore giuridico e comunicativo, traducendo i contenuti in norme, disegni e relazioni (Gabellini, 2001), lo “scheletro” intorno al quale sono poi organizzati i contenuti progettuali. Il piano, infatti, oltre ad essere un prodotto tecnico, è anche un sistema ordinato di discorsi che per funzionare hanno bisogno di un tracciato ordinatore fatto di contenitori essenziali; il Ptm si compone di sei parti/documenti: il Quadro conoscitivo, lo Statuto, le Strategie supportate dalle Azioni, la Disciplina e il documento di Vas. In particolare, l'articolazione in Statuto/Strategie/Azioni ha definito l'ossatura portante del modo nuovo e sperimentale con cui il Piano ha inteso concepire in maniera dinamica la pianificazione territoriale ordinaria alla scala metropolitana. Questi tre documenti articolano tre momenti e tre modalità in cui il Piano diventa operativo e si proietta sul territorio.

Lo Statuto riconosce la struttura del territorio metropolitano, identificata come fattore fondamentale dell'identità territoriale; come tale questa assume un valore patrimoniale di conservazione attiva, cioè un progetto di manutenzione e di allungamento di vita.

STRATEGIE PTM



Fig. 2 - Individuazione delle Strategie del PTM in relazione alle vision del PSM e le strategie del PUMS e PTCP

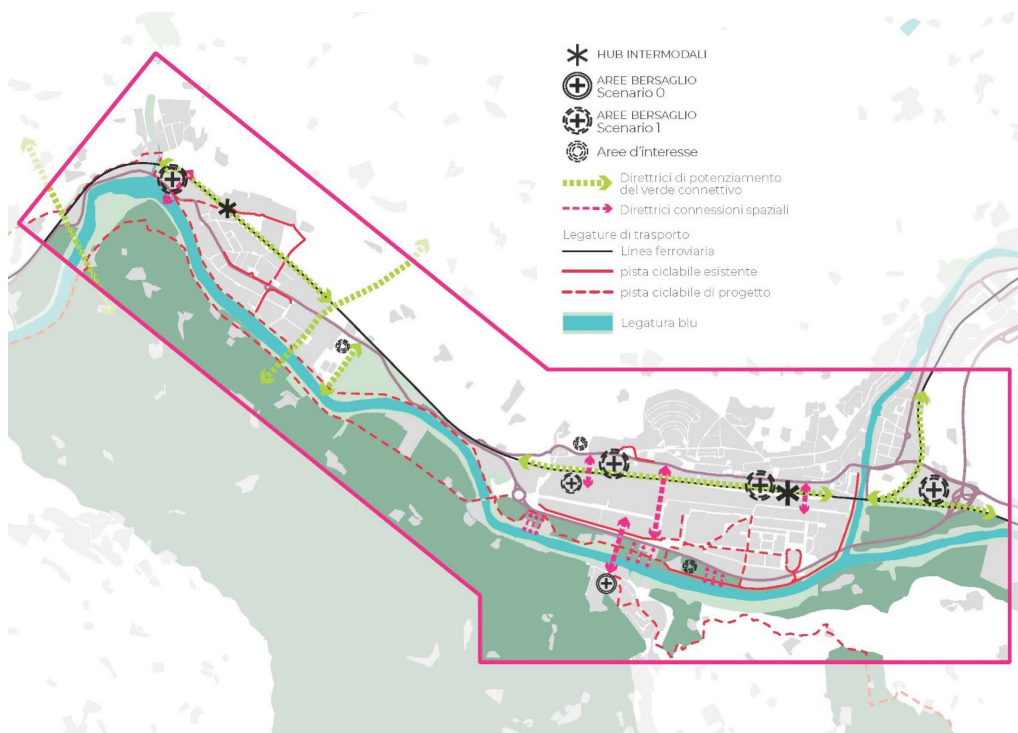


Fig. 3 - Elaborato metaprogettuale della Piattaforma Metropolitana [1] della Sieve.

La Piattaforma è composta da tre componenti principali: elementi di legatura; hub intermodali; aree bersaglio

Lo statuto è definito in continuità con il precedente Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (2013) e in aderenza conformativa con il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico, della Regione Toscana (2010-2015). Esso riconosce quindi gli elementi stabili del territorio metropolitano, il patrimonio territo-

riale e le invarianti strutturali, definendo i principi e le regole per la loro utilizzazione e riproduzione.

Le Strategie sintetizzano le scelte di assetto del territorio operate dal Piano, funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana; hanno

quindi un carattere di progettazione tematica, ricalcando e territorializzando le strategie del Psm. A partire dalle vision del Psm, il Ptm identifica sei strategie: 1 - Implementare le infrastrutture di trasporto per l'accessibilità metropolitana; 2 - Garantire l'accessibilità ai servizi metropolitani; 3 - Ampliare l'offerta dei servizi metropolitani diffusi; 4 - Rigenerare il patrimonio urbano esistente; 5 - Valorizzare la rete fluviale metropolitana (legature blu); 6 - Favorire la fruizione sostenibile dei paesaggi metropolitani e tutelare i sistemi ecologici.

Le Azioni presentano un carattere fortemente operativo, dettagliando alcuni specifici comparti metropolitani che acquisiscono i caratteri di intercomunalità. A partire da una politica di *Renovatio Metropolis* è possibile, e ragionevole, pensare che la componente più operativa del Piano Territoriale Metropolitano sia affidata ad una selezione di interventi limitati e strategici, accuratamente definiti attraverso il processo che abbiamo definito di coalescenza. Le Piattaforme Metropolitane rientrano in questa categoria, così come i contratti di fiume o gli interventi di miglioramento dell'accessibilità ai servizi metropolitani, promossi e coordinati dalla Città Metropolitana. Le Azioni si pongono in un'ottica trasversale alle strategie e possono essere implementate anche dopo l'approvazione del Piano, senza rendere necessaria una sua variante. Sulla base di queste considerazioni legate ai contenuti e alla forma del Ptm, il percorso intrapreso si configura in un'ottica di forte sperimentazione disciplinare e istituzionale. L'articolazione del Piano in Statuto, Strategie e Azioni, ancora in fase di verifica, rappresenta una solida strutturazione che qualifica fortemente lo strumento di pianificazione territoriale connotandone i caratteri, ma anche le teorie e i metodi applicati.

- i. La struttura organizzativa per la redazione del Piano è composta dal Responsabile Direzione Progetti Strategici: Arch. Riccardo Maurri; Responsabile del Procedimento: Arch. Nadia Bellomo; Ufficio di Piano: Arch. Daniela Angelini, Arch. Davide Cardì, Arch. Gianni Nesi; Consulenze Esterne: DIDA Dipartimento di Architettura - Università degli Studi di Firenze, Laboratorio Regional Design (Coordinamento), DISEI Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa - Università degli Studi di Firenze, INU Istituto Nazionale di Urbanistica - Sezione Toscana, Urban Center Metropolitano di Scandicci, Vie en.ro.se.Ingegneria S.r.l.

2. Cfr. <http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/documentazione.aspx>
3. Per il documento di avvio: <http://www.cittametropolitana.fi.it/piano-territoriale-metropolitano/>
4. Adattando il processo di coalescenza territoriale proposto da Calafati e Mazzoni (2008) alla progettualità presente in un'area.
5. <http://www.cittametropolitana.fi.it/pums/>

Riferimenti

- De Luca G., 2017, «Verso l'operatività del piano strategico metropolitano di Firenze», *Urbanistica Informazioni*, n. 273-274, pp. 17-19.
- De Luca G., Moccia F.D., 2017, a cura di, *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, Roma.
- De Luca G., Pisano C., Di Figlia G., Lingua V., 2020 (in corso di stampa), «Pratiche di sperimentalismo attivo: verso la costruzione del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze», *Planum Publisher*, Roma-Milano.
- De Luca G., Lingua V., Lucchesi F., Di Figlia L., Fucile R., Pisano C., «Enhancing the Perception of Regions: A Vision for the Metropolitan City of Florence», in Lingua V., Balz V., eds, 2020, *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governance Rescaling*, Springer Nature, pp. 241-256.
- Fucile R., Di Figlia L., Pisano C., Lucchesi F., Lingua V., De Luca G., 2017, «Raccontare il futuro. L'uso dei concepts spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle visioni strategiche», *Urbanistica*, n. 160, pp. 83-91.
- Lingua V., 2019, «Il piano strategico di Firenze: per un rinascimento post pandemico», *Urbanistica Informazioni*, n. 287-288, pp. 89-91.
- Gabellini, P., 1999, *Il disegno urbanistico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Nigro, G. 1999, a cura di, *Piani regolatori generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi Editore, Roma.

Francesco Abbamonte

Quale progettualità per la Città Metropolitana di Napoli?

Il territorio amministrativo della Città Metropolitana di Napoli si estende per un raggio di circa 40 km dalla città capoluogo ed ha una superficie totale di 1.171 km², comprendente 92 comuni, con una popolazione di oltre 3 milioni di abitanti pari al 53% dell'intera regione Campania. Nel periodo intercensuario tra il 1951 ed il 2011 la popolazione urbana è calata del 39,4% mentre è cresciuta del 9,6% quella della provincia, a dimostrazione che si è distribuito il peso verso le aree più interne. Il consistente peso demografico della provincia di Napoli è confermato, anche, dalla presenza di ben 10 comuni su 92 con più di 50.000 abitanti. Allo sviluppo demografico si associa quello edilizio. Di fatto, a partire dalla seconda guerra mondiale, abbiamo assistito ad un'esplosione urbana senza regole che ha prodotto una conurbazione urbana tra le più densamente popolate in Europa, compromettendo, in alcuni casi, il corretto ciclo naturale dell'ecosistema e modificando irreversibilmente il paesaggio. Questo territorio ha subito un'antropizzazione selvaggia che ne ha snaturato in maniera evidente i caratteri ambientali e sociali. A riguardo, la revisione della disciplina urbanistica, alla quale la Regione sta lavorando da mesi, pone particolare attenzione ai temi della rigenerazione urbana e al consumo di suolo. Nel frattempo, però, sia i comuni della Città Metropolitana che il comune di Napoli non riescono ad adottare i "famosi" piani urbanistici comunali.

In un quadro regionale complessivamente deludente, al gennaio del 2019 solo 7 Comuni su 92 della Città Metropolitana di Napoli hanno approvato il Puc (meno dell'8% del totale) (Moccia, 2018). In particolare, anche

il percorso di pianificazione strategica, avviato dal Consiglio Metropolitano nel novembre 2018, è tutt'ora *in itinere*.

Diversamente da altre città metropolitane nei contesti nazionali, si tratta di capire per quali ragioni le diverse amministrazioni non riescono a munirsi di regole e visioni condivise. La pianificazione servirebbe a disciplinare correttamente l'uso del suolo e proiettare le comunità locali verso uno sviluppo coordinato dei territori.

In particolare, per la città metropolitana la novità assoluta e indispensabile sarebbe quella di trattare questa area ormai conurbata con un piano ed una strategia unica, valorizzando le diverse omogeneità territoriali.

Il processo di pianificazione strategica è stato fattivamente avviato nel novembre 2018 attraverso l'approvazione delle Linee di indirizzo del Piano Strategico, prevedendo due direttrici di intervento. Le due Direttrici di intervento preliminarmente individuate, sono state poi articolate in Assi e Azioni, successivamente ulteriormente approfondite, configurando 6 Assi e 16 Azioni. Sulla base di Assi e Azioni definiti ed in coerenza con gli stessi è stata approvata la programmazione degli interventi dell'area metropolitana.

Il piano territoriale metropolitano dopo il Covid-19

Nell'assenza di pianificazione e regole precise per il governo del territorio, la pandemia di Covid-19, ha evidenziato, una volta di più, come le nostre città, i nostri spazi e i nostri stili di vita dovranno cambiare e come è importante adottare strategie di rete. Di fatto, le conoscenze acquisite sugli effetti dei provvedimenti di limitazione delle atti-